

Intérêts nationaux et coopération multilatérale : le Canada et les banques de développement

National Interests and Multilateral Cooperation : Canada and Development Banks

Jean-Philippe Thérien

Volume 23, numéro 2, 1992

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703009ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703009ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Thérien, J.-P. (1992). Intérêts nationaux et coopération multilatérale : le Canada et les banques de développement. *Études internationales*, 23(2), 395–416.
<https://doi.org/10.7202/703009ar>

Résumé de l'article

This article examines the place held by multilateral development banks in Canada's policy of external cooperation. It seeks to show how, in keeping with the overall logic of its aid policy, Canada's participation in these international financial institutions has resulted from a many-sided configuration of political, development al, and economic interests. The purpose of this article finds its justification first of all in the fact that, by focusing mainly on bilateral assistance programs, the literature on Canadian aid has largely neglected the study of the many channels for distributing multilateral assistance.

Intérêts nationaux et coopération multilatérale: le Canada et les banques de développement

Jean-Philippe THÉRIEN*

ABSTRACT — *National Interests and Multilateral Cooperation :
Canada and Development Banks*

This article examines the place held by multilateral development banks in Canada's policy of external cooperation. It seeks to show how, in keeping with the overall logic of its aid policy, Canada's participation in these international financial institutions has resulted from a many-sided configuration of political, developmental, and economic interests. The purpose of this article finds its justification first of all in the fact that, by focusing mainly on bilateral assistance programs, the literature on Canadian aid has largely neglected the study of the many channels for distributing multilateral assistance.

Cet article vise à expliquer la place qu'occupent les banques multilatérales de développement (BMD) dans la politique d'aide du Canada. Il s'agit là d'un objectif qui se justifie du fait qu'en se concentrant surtout sur les programmes d'assistance bilatérale, la littérature portant sur l'aide canadienne a considérablement négligé l'étude des divers canaux de l'aide multilatérale¹. Cette lacune est pourtant surprenante si l'on considère que l'aide multilatérale a traditionnellement représenté environ un tiers du budget total de l'aide publique au développement (APD) du Canada et les BMD, à elles seules, un cinquième.

* Professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal.

1. Ce manque d'intérêt général vis-à-vis de l'aide multilatérale a aussi marqué la dernière revue gouvernementale des programmes d'aide du Canada. Voir Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1987, p. 69. Voir aussi Institut Nord-Sud, *Revue 1988/Optique 1989*, Ottawa, 1989, p. 19.

me. Il ressortira de notre analyse que la participation canadienne aux BMD répond à une configuration d'intérêts multiples d'ordre politique, développemental et économique.

Il convient d'emblée de préciser que la plus large part des ressources financières mises à la disposition des pays du Tiers Monde par les BMD ne constituent pas de l'APD selon la définition reconnue par l'ensemble des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)². En fait, les activités de prêt des BMD sont structurées autour de deux types de guichets. Les Banques de développement, *stricto sensu*, fournissent des prêts non concessionnels à partir d'emprunts réalisés sur le marché inter-bancaire; ces prêts sont effectués au taux d'intérêt du marché et s'adressent surtout aux pays en développement à revenu intermédiaire ou supérieur. Alimentés par des contributions volontaires, les Fonds de développement accordent pour leur part des prêts concessionnels; ceux-ci sont réservés aux pays les plus pauvres et se caractérisent par leur taux d'intérêt beaucoup plus faible et leur période d'amortissement plus longue que ceux du marché. Selon les normes internationales, l'APD fournie par les BMD est donc, pour l'essentiel, acheminée par le biais des Fonds de développement.

Cette double fonction des BMD renforce l'idée que les pratiques de coopération au développement ne se limitent pas à l'aide et que, par ailleurs, le concept d'APD repose sur des conventions. Cependant, du point de vue d'un pays donneur comme le Canada, les BMD prennent d'abord leur importance en tant qu'outils de mise en œuvre de la politique d'APD. Sur un plan politique, les efforts canadiens en matière de développement se traduisent avant tout dans ses programmes d'aide. Sur un plan économique, la majorité des ressources fournies par le gouvernement aux BMD va aux Fonds de développement et constituent de l'APD au plein sens du terme. En somme, l'analyse de la participation du Canada aux BMD déborde certes du cadre étroit de sa politique d'APD. Toutefois, le rôle des BMD dans les relations extérieures du pays ne peut être bien compris qu'en articulation avec la politique nationale d'aide au développement³.

2. Pour la période 1987-88, environ 40 % des ressources fournies par les BMD l'étaient sous une forme concessionnelle et se qualifiaient comme étant de l'APD. Voir OCDE, *Coopération pour le développement dans les années 1990*, Paris, 1989, p. 226.

3. Cette position s'appuie entre autres sur celle de Robert Wood pour qui les apports publics au développement font partie d'une réalité globale: le régime international de l'aide. Voir Robert Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press, 1986. On ne saurait toutefois nier que la nature multiforme des activités des BMD pose un problème conceptuel de classification. Une illustration de ce phénomène réside dans le fait que la politique du Canada à l'égard des BMD est gérée conjointement par le ministère des Finances et par l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Celle-ci a juridiction sur les banques régionales de développement et celui-là sur le Groupe de la Banque mondiale.

I - L'aide canadienne : les paramètres d'un débat

Dans la foulée de ce qui précède, l'analyse de la participation du Canada aux BMD s'inscrit dans le champ plus vaste de l'étude de l'aide canadienne. Bien que toute classification rigide soit impossible, la littérature sur le sujet gravite autour de trois pôles d'interprétation dominants. Ces trois pôles peuvent être associés aux courants pluraliste, étatiste et néo-marxiste.

Le courant pluraliste met en valeur l'idée de consensus social. Au plan externe, il présente le Canada comme une puissance moyenne qui participe activement au maintien d'un ordre international harmonieux. Au plan interne, il soutient que la politique d'aide est le reflet d'un intérêt collectif de la communauté canadienne⁴. Le gouvernement apparaît dès lors responsable de la médiatisation et de la transposition de cet intérêt collectif en décisions politiques. Les thèses pluralistes acceptent en particulier de considérer que l'altruisme et la générosité qui émanent de certains groupes sociaux peuvent se prolonger dans une action gouvernementale de type développemental. Cette perspective aboutit toutefois à conférer aux facteurs humanitaires une autonomie mal circonscrite dans l'explication de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique d'APD.

Le courant étatiste se définit essentiellement par le caractère dominant qu'il donne au rôle de l'État dans la formation de la politique canadienne d'aide⁵. En ce sens, il s'agit d'un courant qui rejoint, explicitement ou non, les travaux de l'école réaliste en relations internationales d'après laquelle l'État demeure le pivot central de toute formalisation théorique. Selon cette vision des choses, la politique d'aide est conçue comme le reflet des intérêts d'une couche sociale qui tend à se confondre avec le gouvernement et la fonction publique. Le courant étatiste privilégie donc les déterminants à caractère politique et minimise ceux à caractère économique. Il se caractérise aussi par son refus assez général de prendre en considération l'altruisme comme facteur explicatif de la politique canadienne d'aide. L'altruisme y apparaît comme une forme de comportement propre à l'individu mais virtuellement non transférable à l'échelle de l'État.

4. Voir Peyton LYON, «Introduction», dans Peyton LYON and Tareq ISMAEL, *Canada and the Third World*, Toronto, Macmillan, 1976, pp. x-l; Louis SABOURIN, «Analyse des politiques de coopération internationale du Canada: des projets d'aide à la stratégie de développement», dans Paul PAINCHAUD (dir.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Québec, CQRI, 1977, pp. 209-251; Jacques HÉBERT et Maurice STRONG, *Le grand branle-bas. Le Canada espoir du Tiers Monde*, Montréal, Quinze, 1980.

5. Voir Keith SPICER, *A Samaritan State? External Aid in Canada's Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1966; S.G. TRIANTIS, «Canada's Interest in Foreign Aid», *World Politics*, vol. XXIV, n° 1, octobre 1971, pp. 1-18; Kim Richard NOSSAL, «Mixed Motives Revisited: Canada's Interest in Development Assistance», *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXI, n° 1, mars 1988, pp. 35-56.

Partant de l'idée que l'aide internationale s'apparente au néo-colonialisme, le courant néo-marxiste se caractérise par l'importance qu'il accorde aux intérêts économiques et commerciaux dans l'analyse de l'aide⁶. La démarche néo-marxiste pose que la société canadienne est divisée en classes sociales et que la classe dominante exerce une influence décisive sur la politique d'APD. Les déterminants humanitaires se trouvent ici aussi évacués étant donné que l'action de l'État paraît soumise aux impératifs du maintien d'un rapport de domination Nord-Sud, de la défense du capitalisme national et international et de la pénétration des marchés extérieurs.

Ces trois pôles d'interprétation se distinguent entre eux du fait qu'ils mettent respectivement en relief des déterminants humanitaires, politiques et économiques. En apportant des éclairages aussi différents sur la politique d'aide, les trois courants identifiés démontrent cependant leur incapacité à s'imposer comme paradigme d'explication achevé. L'effort de synthèse qui s'impose doit être animé par la reconnaissance de ce que chacun des trois courants met en évidence un aspect des conditions de production de la politique d'aide qui a une place légitime dans la construction d'une explication d'ensemble: l'influence d'une vision du développement, l'autonomie de l'État et le poids des intérêts d'une classe dominante. En définitive, la diversité des positions dans le débat sur l'aide canadienne incite à se méfier des inflexions mono-déterministes d'un grand nombre d'analyses. Il s'agit dès lors de repenser les conditions de production de l'aide canadienne sous le modèle d'un réseau interactif de causalités où les vecteurs de détermination n'agiraient pas forcément de façon univoque.

En clair, cette étude suggère que la politique canadienne d'APD doit être expliquée à partir de l'équilibre qui existe entre les intérêts d'ordre politique, développemental et économique qui la sous-tendent. Ce cadre d'interprétation apparaîtra particulièrement fécond pour rendre compte de la participation du Canada au sein des BMD. L'analyse fera ainsi ressortir comment ces institutions participent à la poursuite des objectifs d'ensemble et des priorités de la coopération canadienne. Il importe de noter que plusieurs études reconnaissent, au moins formellement, la pluralité des intérêts auxquels l'APD canadienne répond. Toutefois, rares sont celles qui rendent compte de cette pluralité

6. Voir Robert CARTY et Virginia SMITH, *Perpetuating Poverty. The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the lines, 1981; Monique DUPUIS, *Crise mondiale et aide internationale. Stratégie canadienne et développement du tiers monde*, Montréal, Nouvelle Optique, 1984. Par ailleurs, certaines études rejoignent les conclusions néo-marxistes sans en partager les prémisses conceptuelles. Voir Cranford PRATT, «Canada: An Eroding and Limited Internationalism», in PRATT (dir.), *Internationalism Under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Toronto, University of Toronto Press, 1989, pp. 24-69.

de manière satisfaisante⁷. De surcroît, aucune étude ne s'est jusqu'ici fondée sur le cas des BMD en vue de faire valoir la portée heuristique de l'approche des intérêts multiples pour mieux comprendre la politique canadienne d'APD.

II - Des intérêts d'ordre politique

D'une façon générale, les BMD répondent aux intérêts politiques de l'ensemble des pays développés dans la mesure où elles permettent d'accroître leur influence en vue de maintenir la stabilité géostratégique du Tiers Monde. La capacité d'influence des pays développés dans les BMD est d'autant plus forte que le mécanisme de prise de décision de ces institutions est basé sur le capital souscrit, et non sur le principe de l'égalité des souverainetés. Cette façon de fonctionner explique largement pourquoi une majorité de pays développés préfèrent les BMD aux institutions du système de l'ONU pour l'acheminement de leur aide multilatérale. Le comportement du Canada est d'ailleurs conforme à cette tendance générale (tableau 1).

Tableau I
Répartition de l'aide multilatérale canadienne par canal
(en \$ millions et en %)

	1970-71	1975-76	1980-81	1985-86	1988-89
Institutions financières internationales (IFIs)*	36.39 (48.9 %)	158.83 (49.8 %)	295.41 (57.9 %)	545.31 (63.1 %)	509.03 (55.8 %)
Coopération technique	19.96 (26.8 %)	53.58 (16.8 %)	102.62 (20.1 %)	154.72 (17.9 %)	198.18 (21.7 %)
Aide alimentaire	17.01 (22.9 %)	103.22 (32.4 %)	103.32 (20.3 %)	150.30 (17.4 %)	188.40 (20.6 %)
Assistance humanitaire	1.08 (1.4 %)	2.93 (0.9 %)	8.80 (1.7 %)	14.25 (1.6 %)	17.25 (1.9 %)
Aide multilatérale totale	74.44 (100 %)	318.56 (100 %)	510.15 (100 %)	864.58 (100 %)	912.86 (100 %)
APD totale	354.31	903.51	1301.81	2173.98	2930.67

*: y compris le Fonds international de développement agricole.

Source: ACDI, *Rapport annuel*, diverses années.

Eu égard aux intérêts plus spécifiques du Canada, les BMD ont permis au pays d'élargir la géographie de ses relations extérieures et d'internationaliser sa politique étrangère. Autrement dit, les BMD ont contribué à définir et à structurer l'identité canadienne sur la scène

7. Parmi les exceptions les plus stimulantes, voir Réal LAVERGNE, «Determinants of Canadian Aid Policy», in Olav STOKKE (dir.), *Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1989, pp. 33-89.

internationale. Ce bénéfice de la participation du Canada aux BMD est loin d'être négligeable lorsqu'on considère que les relations extérieures du pays ont traditionnellement été dominées par un seul partenaire, d'abord la Grande-Bretagne puis les États-Unis. Et comme le Canada n'a jamais été une puissance coloniale, sa présence dans le Tiers Monde fut très limitée jusqu'au début des années 1960, période à partir de laquelle les pays en développement accédèrent en masse à l'indépendance politique.

L'importance qu'accorde le Canada aux BMD pour servir de tremplins à l'expansion de sa politique extérieure ressort du fait qu'il est l'un des rares pays développés à être membre de chacune d'elles. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada a affirmé son identité de puissance moyenne attachée au principe du multilatéralisme en participant activement à la création de la Banque mondiale lors de la Conférence de Bretton Woods. L'intérêt du Canada à l'égard de la Banque mondiale s'est exprimé de diverses façons. Le gouvernement canadien a par exemple accepté d'y souscrire un pourcentage d'actions plus élevé qu'au FMI, permettant ainsi de diminuer le fardeau financier global des pays en développement. Aussi, lors de la création de l'Association internationale de développement (AID), le Canada a été l'un des principaux pays à soutenir l'idée — à l'encontre de la position américaine — que les opérations de cette institution devaient être constituées de dons plutôt que de prêts. Par ailleurs, comme d'autres pays telles la Hollande et la Suède, le Canada a recherché l'expertise de la Banque mondiale afin d'appuyer la gestion de ses propres programmes bilatéraux⁸. Cependant, il est clair que la politique canadienne vis-à-vis des institutions financières internationales a parfois comporté des réserves. Rappelons entre autres que, durant les années 1950, le Canada s'est opposé à la mise en place d'un Fonds spécial de développement économique qui aurait été administré par l'ONU⁹. En définitive, bien qu'assez constant, l'appui du Canada aux BMD est demeuré conditionnel au maintien d'un certain contrôle par les pays développés.

On a souvent répété que le Canada est une puissance régionale sans région¹⁰. C'est peut-être ce paradoxe qui a incité le pays à montrer un intérêt si marqué vis-à-vis des banques régionales de développement. Le Canada a été membre fondateur de la Banque asiatique en 1966 et de la Banque des Caraïbes en 1969. Puis, il est devenu membre de la

8. Edward MASON and Robert ASHER, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, Brookings Institution, 1973, pp. 7, 30 et 394.

9. Ministère des Affaires extérieures, *Canada and the United Nations 1956-1957*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1957, pp. 46-47.

10. Ce cliché est accepté par les uns et contesté par les autres. Voir Gérard HERVOUET, «La politique étrangère canadienne dans son environnement international et régional», in HERVOUET (dir.), *Les politiques étrangères régionales du Canada: éléments et matériaux*, Québec, CQRI, 1983, p. 177; Bernard WOOD, «Critical Choices», in John HOLMES et John KIRTON (dir.), *Canada and the New Internationalism*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1988, p. 135.

Banque interaméricaine —la plus ancienne des BMD— en 1972 et membre de la Banque africaine en 1982. Cette entrée en scène en plusieurs étapes ne s'est pas effectuée de façon aléatoire; elle a plutôt respecté l'évolution d'ensemble du programme canadien d'APD.

La position du Canada comme membre fondateur de la Banque asiatique et de la Banque des Caraïbes s'explique en bonne partie par le poids politique de son appartenance au Commonwealth¹¹. Par l'entremise du Plan de Colombo, les ex-colonies britanniques d'Asie ont été les premiers territoires à bénéficier d'une aide bilatérale canadienne. Par effet d'engrenage, le Canada a été amené à prolonger ses interventions bilatérales dans la région par une présence multilatérale plus dynamique. C'est à partir de la même logique qu'il faut rendre compte du leadership canadien lors de la création de la Banque des Caraïbes, cette région ayant historiquement été la seconde à bénéficier de l'aide bilatérale du Canada.

La question du membership à la Banque interaméricaine, créée dès 1959, ne peut être abordée sans être située dans le contexte toujours délicat de la participation canadienne aux institutions du continent. Jusqu'à récemment, le Canada avait toujours refusé d'être membre de l'Organisation des États américains (OEA) par crainte d'être pris entre l'arbre américain et l'écorce latino-américaine¹². Son attitude envers la Banque interaméricaine semble avoir été guidée par la même appréhension jusqu'au début des années 1970. À ce moment, le Canada a décidé de se rapprocher de l'Amérique latine non seulement par son adhésion à la Banque interaméricaine, mais également par la mise en place d'un programme d'aide bilatérale pour la région. On a pu prétendre que le Canada est entré à la Banque interaméricaine pour compenser son absence de l'OEA ou pour tester le terrain des institutions continentales en vue d'une éventuelle participation à l'OEA. En tout état de cause, les motivations des décideurs canadiens sur cette question n'ont probablement jamais été tout à fait homogènes. La sélectivité de la participation du Canada aux institutions de l'hémisphère laisse finalement penser que son membership à la Banque interaméricaine a longtemps satisfait sa volonté d'influence dans la région.

L'entrée récente du Canada à la Banque africaine s'explique enfin par le fait que les membres extra-régionaux étaient *a priori* exclus de l'institution depuis sa fondation en 1963. Le Canada en est devenu membre dès que la chose est devenue constitutionnellement possible. Toutefois, dès les années 1970, même sans être un membre en règle de la Banque africaine, le Canada a contribué généreusement au Fonds africain de développement. De plus, il a joué un important rôle de catalyseur pour susciter la participation d'autres pays développés à ce

11. Rappelons qu'entre 1950 et 1970, les États du Commonwealth ont absorbé 85 % de l'aide canadienne. Voir Irénée PELLETIER, *La politique canadienne d'aide au développement*, Paris, L.G.D.J., 1971, p. 42.

12. Voir Maurice DUPRAS, «Le Canada et l'OEA», *Perspectives internationales*, automne 1982/hiver 1983, pp. 29-32.

guichet concessionnel¹³. La croissance régulière de l'aide canadienne au groupe de la Banque africaine s'explique sans doute d'abord par la pauvreté généralisée du continent africain. D'autre part, on peut croire que la participation active du Canada au sein de cette institution financière tient aussi au fait qu'elle permet de projeter sur la scène extérieure la dualité linguistique et culturelle du pays¹⁴.

Le Canada a consolidé sa stratégie de présence tous azimuts en acquérant une solide représentation institutionnelle dans chacune des BMD. Comme tous les pays membres, le Canada siège au Conseil des gouverneurs de chaque BMD. Mais en outre, il siège aussi à chacun des Conseils d'administration¹⁵. Cette participation du Canada aux plus hautes instances décisionnelles permet évidemment de renforcer la capacité d'influence du pays. Il convient de noter que le Canada possède son propre siège au conseil d'administration de la Banque interaméricaine et de la Banque des Caraïbes alors qu'au sein des autres institutions, il agit comme porte-parole d'un certain nombre de pays. À la Banque mondiale, le Canada représente aussi l'Irlande, Antigua et Barbuda, la Barbade, les Bahamas, le Belize, la Dominique, la Grenade, la Guyane, la Jamaïque, St-Christophe et Nevis, Ste-Lucie et St-Vincent; à la Banque africaine, il représente la Yougoslavie, l'Espagne, la Corée et le Koweït; enfin, à la Banque asiatique, il représente les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège, la Finlande et la Suède¹⁶. Bien qu'elle oblige à des négociations et à des compromis, tout particulièrement à la Banque asiatique, cette fonction de porte-parole contribue évidemment au rayonnement politique du Canada sur la scène internationale.

Le pouvoir dont dispose le Canada au sein des BMD repose sur le niveau de sa contribution financière. L'ampleur de celle-ci constitue finalement l'indicateur le plus révélateur de la vigueur de l'engagement du pays auprès de ces institutions. En vertu des normes régissant le *burden-sharing*, l'ordre de grandeur de la contribution canadienne est pré-établi en fonction de la puissance économique et commerciale du pays¹⁷. Cependant, au-delà des formules statistiques du *burden-sharing*, qui n'ont d'ailleurs qu'une fonction indicative, la décision concernant le montant effectif des contributions est, en définitive, éminemment politique¹⁸. Dans cette perspective, il est remarquable que le Canada

13. Robert K. A. GARDINER and James PICKETT (dir.), *The African Development Bank 1964-1984*, Abidjan, Publication de la Banque africaine de développement, 1984, pp. 58-63.

14. Claude ISBISTER, *Canada and the Multilateral Development Banks. A Personal Perspective*, Rapport préparé pour l'ACDI, 1986, p. 16.

15. Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde*, Ottawa, Approvisionnements et services, 1987, p. 139.

16. *Ibid.*, p. 140.

17. Sur l'importance du *burden-sharing* dans les régimes internationaux, voir Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Power and Interdependence*, 2^e éd., Boston, Little Brown, 1989, p. 271.

18. Mentionnons l'importance particulière des intérêts régionaux qui, par exemple, expliquent la position dominante des États-Unis à la Banque interaméricaine.

cherche assez systématiquement à se doter d'un pouvoir de vote qui dépasse le poids relatif de son PNB ou sa part du commerce international.

À la Banque mondiale et à l'AID, le Canada occupe le 6^e et le 7^e rang respectivement. Parmi les pays développés, sa position dans les guichets non concessionnels des banques régionales varie entre le 1^{er} rang (Banque des Caraïbes) et le 5^e rang (Banque africaine). Dans les guichets concessionnels, sa position varie entre le 1^{er} rang (Banque des Caraïbes) et le 4^e rang (Banque asiatique)¹⁹. Si l'on tient compte de l'ensemble des contributions fournies par les pays du CAD à toutes les BMD au cours de la période récente (1987-1989), le Canada occupe le 7^e rang, loin derrière le Japon, les États-Unis, la RFA et la France, mais presque sur un pied d'égalité avec l'Italie et le Royaume-Uni (tableau 2). Certes, il s'agit là d'un recul puisque, à peine quelques années auparavant, le Canada était le 5^e plus important bailleur de fonds des BMD, ses contributions étant alors plus élevées que celles de l'Italie et du Royaume-Uni. Toutefois, par rapport à la valeur de son PNB, la participation financière du Canada dans les BMD continue de dépasser ce que les règles du *burden-sharing* suggéreraient *a priori*²⁰.

Tableau II
Répartition des contributions des pays du CAD aux BMD
(1987-1989; moyennes annuelles)

	Contributions (en \$ millions us)	Contributions (en %)
1- Japon	1918,66	28,4
2- États-Unis	1250,66	18,5
3- RFA	636,33	9,4
4- France	545,66	8,1
5- Italie	408,33	6,1
6- Royaume-Uni	396,66	5,9
7- Canada	389,66	5,8
8- Pays-Bas	259,00	3,8
9- Suède	200,66	3,0
10- Australie	189,66	2,8
11- Norvège	125,66	1,9
12- Belgique	115,33	1,7
13- Danemark	102,66	1,5
14- Finlande	78,33	1,2
15- Autriche	63,66	0,9
16- Suisse	50,66	0,8
17- Nouvelle-Zélande	7,33	0,1
18- Irlande	6,33	0,1
Total CAD	6745,66	100,0

Source: OCDE, *Coopération pour le développement. Rapport 1990*, pp. 276-288.

19. Ces informations sont tirées des rapports annuels des différentes institutions.

20. Rappelons que le PNB du Canada représentait 3,6 % de celui du CAD en 1988-89. Voir OCDE, *Coopération pour le développement. Rapport 1990*, p. 213.

La Banque mondiale a toujours été, et de loin, l'institution ayant reçu la plus grosse portion des contributions canadiennes aux BMD. Au cours des années 1980, la Banque asiatique s'est systématiquement maintenue en seconde position, devançant, dans l'ordre, la Banque africaine, la Banque interaméricaine et la Banque des Caraïbes. Durant cette même période, compte tenu de la crise aiguë traversée par le continent africain et de l'entrée du Canada comme membre de la Banque africaine, il n'est pas surprenant que cette dernière institution ait bénéficié de la plus forte augmentation relative dans les contributions du Canada aux BMD. Cela dit, il importe de remarquer que la place de la Banque africaine derrière la Banque asiatique contraste avec la première place de l'Afrique au chapitre de l'aide bilatérale canadienne. Au cours de la période 1985-88, l'Afrique a absorbé plus de 44 % de l'assistance bilatérale du Canada alors que, parmi les quatre banques régionales, la Banque africaine n'a retenu que 35 % du financement canadien²¹. Cette situation s'explique largement par la gestion souvent qualifiée de déficiente de la Banque africaine. En tout état de cause, elle démontre que l'aide canadienne est acheminée par des canaux distincts selon les régions.

Lorsqu'on tente d'évaluer l'évolution des contributions canadiennes aux BMD, il est d'abord nécessaire d'écarter certains obstacles statistiques²². Lues sur une base annuelle, les données comportent d'énormes variations et traduisent mal la cohérence relative de la politique gouvernementale. Au cours des dix dernières années, les contributions du Canada aux BMD ont varié entre 17 % et 25 % du total de l'APD, la moyenne se situant à un peu plus de 20 %. Au cours de la même période, l'aide aux BMD a oscillé entre 50 % et 63 % de l'aide multilatérale²³. S'il est une conclusion à tirer de ces fluctuations, c'est que les BMD offrent un débouché financier flexible qui peut accommoder les rigidités budgétaires de l'ACDI. Quand on connaît le caractère hautement politique de l'engagement en fonction duquel une certaine fraction du PNB doit être consacrée à l'APD et quand on sait que les BMD absorbent de forts volumes de ressources qui peuvent être étalés sur plusieurs années, on peut comprendre que ces organisations internationales remplissent une fonction régulatrice pour ajuster le volume des déboursés de l'ACDI et aider le gouvernement à atteindre ses objectifs.

Interprétées en tranches pluriannuelles, les statistiques deviennent plus éloquentes. Elles permettent de voir que les BMD occupent aujourd'hui une part de l'APD canadienne nettement plus importante qu'il y a vingt ans; cette part a augmenté de 13,7 % (1970-72) à 17,8 % (1987-89) (tableau 3). Cette augmentation n'a cependant pas été linéaire. En effet, au cours des dernières années, le pourcentage de l'aide canadienne allouée aux BMD a plutôt eu tendance à diminuer. En 1988, le document *Partageons*

21. Ces données ont été calculées à partir des rapports annuels de l'ACDI.

22. Pour une discussion sur l'interprétation des statistiques relatives aux BMD, voir OCDE, *Coopération pour le développement. Examen 1983*, Paris, 1983, pp. 123-127.

23. Ces données ont été calculées à partir des rapports annuels de l'ACDI.

notre avenir a confirmé cette réorientation en fixant à 17 % la proportion de l'aide au développement qui serait désormais versée aux institutions financières internationales²⁴. Compte tenu des récentes coupures du budget de la coopération extérieure du Canada²⁵, des retombées économiques plus grandes qu'apportent les programmes bilatéraux et de la baisse généralisée de l'aide multilatérale ailleurs dans le monde, la diminution de la part de l'aide canadienne accordée aux BMD sera vraisemblablement un phénomène durable. L'âge d'or du multilatéralisme canadien est décidément une chose du passé²⁶. Il importe tout de même de souligner que le Canada continue d'accorder aux BMD une proportion de son APD significativement plus élevée que la moyenne des pays développés. À cet égard, malgré la baisse de l'intérêt du Canada pour les BMD au cours des dernières années, ces institutions apparaissent encore comme des forums privilégiés en vue de permettre à l'État d'exprimer son parti pris pour le multilatéralisme et son sens des responsabilités internationales. D'une part, sa présence soutenue dans les BMD accroît le prestige et la crédibilité du Canada auprès des pays en développement étant donné que ceux-ci ont une préférence marquée pour l'aide multilatérale plutôt que bilatérale. D'autre part, face aux pays développés, elle légitime sa participation à certains cercles décisionnels restreints, en particulier le Groupe des sept pays les plus industrialisés (G-7). En définitive, la politique canadienne à l'égard des BMD étaye la volonté gouvernementale de consolider son influence dans la régulation d'ensemble de l'ordre international.

Tableau III
Pourcentage de l'APD consacrée aux BMD* (1970 - 1989)

	Canada	Moyenne des pays du CAD
1970 - 72	13,7	11,4
1974 - 76	18,6	16,0
1978 - 80	22,8	17,7
1980 - 82	18,7	16,7
1981 - 83	20,0	16,6
1982 - 84	19,7	17,9
1983 - 85	23,1	15,4
1984 - 86	22,7	14,6
1985 - 87	22,0	14,0
1986 - 88	19,4	15,9
1987 - 89	17,8	14,8

* Les pourcentages ont été calculés à partir de moyennes trisannuelles.

Source : ACDI, Direction des institutions financières internationales et OCDE, *Coopération pour le développement. Rapport annuel*, diverses années.

24. ACDI, *Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnements et services, 1987, p. 29.

25. Sur l'évolution récente du budget de l'aide canadienne, voir Robert E. CLARKE, «Overseas Development Assistance: the Neo-Conservative Challenge», dans M. A. MOLOR et F. O. HAMPSON (dir.), *Canada Among Nations. The Challenge of Change: 1989*, Ottawa, Carleton University Press, 1990, pp. 193-206.

26. David PROTHOROE, *Canada and Multilateral Aid*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1991, pp. 45-46.

III – Des objectifs d'ordre développemental

L'engagement du Canada auprès des BMD répond également à des intérêts d'ordre développemental. Comme tous les mécanismes d'aide multilatérale, les BMD permettent au Canada d'intervenir dans des pays et des secteurs où celui-ci n'a pas de programmes d'assistance bilatérale et de contribuer à la réalisation de méga-projets qui peuvent difficilement être subventionnés par un seul pays. Les BMD donnent aussi au Canada l'occasion de mettre de l'avant une stratégie de développement d'abord centrée sur la nécessité d'activer le taux de croissance économique des pays du Tiers Monde et de favoriser leur intégration à l'économie mondiale. Il importe de noter que cette conception du développement qu'appuie le gouvernement canadien s'avère à maints égards –par exemple en ce qui a trait à la capacité des forces du marché de réguler l'économie ou au rôle de l'État dans le processus d'accumulation du capital– fort éloignée de celle que défendent les pays du Tiers Monde dans les forums internationaux. Sans juger de la pertinence relative des deux approches, il s'agira ici de montrer en quoi les BMD permettent au Canada de promouvoir la vision du développement qui est la sienne.

Pour le gouvernement canadien, le développement est un processus où la dimension économique prime sur les dimensions sociale et politique. Or, compte tenu de leur engagement systématique en faveur d'un accroissement de la production et de l'économie de marché, les BMD partagent tout à fait cette perspective. Au cours des dernières années, celle-ci s'est notamment concrétisée dans l'application généralisée de programmes d'ajustement structurel. En fait, pour les BMD, l'ajustement structurel constitue le principal mécanisme de résolution des problèmes macro-économiques du Tiers Monde. Le gouvernement canadien a donné un ferme appui à ce type de politiques –pourtant fort contestées– en faisant de l'ajustement structurel un axe central de sa Charte du développement formulée en 1988²⁷.

Soulignons que l'élaboration de la position canadienne sur le sujet n'a pas été sans susciter des controverses au sein de la classe politique. Les parlementaires ont ainsi demandé que le gouvernement tienne davantage compte de l'impact des prêts à l'ajustement structurel sur les populations pauvres²⁸. Le gouvernement a répondu à cette recommandation en se fondant sur une double logique. D'une part, il a fait

27. ACDI, *Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnement et services, 1987, p. 93.

28. Voir Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*, p. 58 et Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde*, pp. 71-72.

valoir que l'ajustement structurel est une solution inévitable aux problèmes économiques des pays en développement. D'autre part, tout en précisant que les conditions de vie dans le Tiers-Monde se dégraderaient encore davantage sans programmes d'ajustement structurel, il a reconnu l'existence d'effets négatifs sur les populations les plus démunies. Le gouvernement canadien s'est donc engagé à favoriser la mise en application de programmes à «visage humain»²⁹.

Après plus d'une décennie d'ajustement structurel, le Canada demeure un ardent défenseur de l'idée que les pays du Tiers Monde sont les premiers responsables de leur développement économique et qu'ils doivent adopter des mesures d'austérité pour corriger les déséquilibres budgétaires, financiers et commerciaux auxquels ils sont confrontés. D'ailleurs, il est révélateur que l'engagement des pays en développement dans des programmes d'ajustement structurel tende de plus en plus à devenir un critère de l'allocation des fonds d'aide bilatérale³⁰. En même temps, il faut mentionner que le Canada a déployé un certain nombre d'efforts –timides mais réels– pour alléger l'impact social des programmes d'ajustement structurel. Par exemple, il paraît clair que les prises de position du Canada à la Banque mondiale ont contribué à affiner l'évaluation des conséquences des programmes d'ajustement structurel sur les dépenses sociales des gouvernements du Tiers Monde. Au Ghana, l'ACDI participe aux côtés de la Banque mondiale au Programme d'action pour atténuer les coûts sociaux des mesures d'ajustement (PAMSCAD)³¹. Dans d'autres pays d'Afrique, elle a contribué à l'élaboration d'une méthodologie pour identifier les groupes-cibles les plus touchés par l'austérité. Mais en fin de compte, comme la sensibilité du Canada pour les problèmes sociaux de l'ajustement ne parvient à mobiliser que de maigres ressources, d'aucuns ne manquent pas de conclure que les initiatives gouvernementales ont ultimement peu d'impact sur les populations les plus pauvres.

L'appui d'ensemble du Canada à l'ajustement structurel n'a pourtant pas empêché l'apparition de frictions avec la Banque mondiale. Ainsi, le gouvernement canadien s'inquiète de ce que le conseil d'administration soit peu informé et consulté sur la mise en œuvre des programmes. Certains se plaignent du pouvoir croissant détenu par les gestionnaires au détriment des administrateurs de l'institution. Pour corriger la situation, on souhaiterait par exemple que les administrateurs participent plus directement à la définition des stratégies

29. ACDI, *Pour bâtir un monde meilleur. L'assistance canadienne au développement international*, Ottawa, Approvisionnements et services, 1987, p. 73.

30. Voir CLARKE, «Overseas Development Assistance: the Neo-Conservative Challenge», pp. 202-204.

31. John LOXLEY, *Ghana. Economic Crisis and the Long Road to Recovery*, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1988, pp. 39-42.

de prêt par pays. L'amélioration de la concertation Banque mondiale-FMI en matière d'ajustement structurel apparaît comme une autre préoccupation majeure de la politique canadienne³². Cette préoccupation s'est manifestée de façon particulièrement visible lorsque, dérogeant aux règles habituelles, la Banque mondiale a établi un précédent en accordant des prêts à l'ajustement structurel de \$1,25 milliard US à l'Argentine sans que ce pays n'ait signé d'entente avec le FMI³³. En désaccord avec la procédure, le Canada a cherché à donner un avertissement poli aux autorités de l'institution et il s'est donc abstenu lors du vote au conseil d'administration. Au total, les quelques réserves exprimées par le Canada sur la gestion de l'ajustement structurel restent cependant tout à fait conciliables avec le soutien général que le gouvernement accorde à ce type de programmes.

La volonté du Canada de prioriser la dimension économique du développement s'exprime par ailleurs fort bien dans la façon dont le gouvernement a jusqu'ici marginalisé la question des droits de l'homme dans les activités des BMD. Au cours de la revue gouvernementale des dernières années, cette attitude a soulevé bon nombre de critiques de la part des parlementaires. Ceux-ci ont suggéré que le Canada fasse preuve d'une plus grande sévérité lors de l'octroi de prêts par des BMD à des pays coupables de violations systématiques des droits de la personne³⁴. À ce jour, ces recommandations —auxquelles se sont associées plusieurs organisations non gouvernementales— n'ont été suivies que de peu d'effets concrets. Le Canada justifie habituellement son comportement au sein des BMD à partir des statuts de ces institutions. Ceux-ci minimisent l'importance du contexte politique et font des aspects économiques et financiers les critères décisifs de l'attribution des prêts. Selon l'optique du gouvernement, la politisation des BMD conduirait inévitablement à leur affaiblissement.

C'est plutôt à l'ONU et, surtout, à travers son aide bilatérale que le Canada manifeste son intérêt pour la promotion des droits de la personne³⁵. Cette politique à plusieurs vitesses a donné lieu à quelques incohérences remarquables. Ainsi, en 1982, l'ACDI s'est retirée du Guatemala et le Canada a parrainé une proposition de l'Assemblée Générale de l'ONU mettant en relief la répression dans ce pays. Cependant, la même année, le Canada a appuyé l'octroi par la Banque interaméricaine d'un crédit de \$18 millions US au gouvernement guatémaltèque. De

32. Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, *Le Canada, les institutions financières internationales et le problème de l'endettement du Tiers monde*, p. 74.

33. *Banque mondiale Actualités*, vol. 7, n° 42, 3 novembre 1988, pp. 1-5.

34. Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*, Ottawa, Approvisionnements et services, 1986, p. 111; Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*, p. 37.

35. ACDI, *Partageons notre avenir. L'assistance canadienne au développement international*, p. 32.

même, en 1983, le Canada a coupé son aide bilatérale au Salvador et il a appuyé une résolution de l'ONU condamnant la violation des droits de la personne dans ce pays. Cependant, cela ne l'a pas empêché, à la même époque, d'appuyer un autre projet de la Banque interaméricaine visant à rebâtir selon des normes militaires un pont détruit par la guérilla salvadorienne³⁶.

Au moins en une occasion, le Canada a tout de même reconnu que des mesures exceptionnelles s'imposaient. En novembre 1986, il a créé un précédent en s'abstenant au conseil d'administration de la Banque mondiale lors du vote d'un prêt à l'ajustement structurel de \$250 millions US au Chili; quelques jours plus tard, il faisait de même à la Banque interaméricaine pour un autre prêt à ce pays³⁷. Le Canada voulait du coup marquer sa désapprobation face aux politiques du gouvernement chilien dans le domaine des droits de la personne. Cependant, cet exemple n'a en aucune manière changé les paramètres de base de la politique canadienne³⁸. Pour le Canada, les BMD disposent d'avantages comparatifs pour stimuler la croissance de la production économique et, de là, accélérer le processus de développement. Selon la logique gouvernementale, la prise en compte de variables politiques risquerait d'être contre-productive et de finalement nuire aux intérêts des pays en développement eux-mêmes. Dans ce contexte, il est bien difficile de dire si l'attitude de plus en plus avant-gardiste du Canada dans son approche bilatérale des droits de l'homme se reflétera un jour dans sa politique auprès des BMD.

Bien que le Canada défende l'idée que l'activité des BMD doit se fonder sur des critères d'efficacité économique neutres, cela ne l'a pas tout à fait empêché d'introduire dans sa politique à l'égard de ces institutions certaines considérations d'origine extra-économique. Parmi celles-ci, les questions de l'environnement et de la participation des femmes au développement ont été les plus importantes. L'amélioration de la gestion de l'environnement est devenue une priorité développementale de l'ACDI en 1986 à la suite d'un énoncé de politique sur le sujet³⁹. Au niveau multilatéral, cette nouvelle priorité s'est notamment manifestée à la Banque mondiale. À l'automne 1988, lors de l'assemblée générale de cette institution, le ministre des Finances, Michael Wilson, a notamment proposé un plan en quatre points en vertu duquel la

36. Renate PRATT, «International Financial Institutions», dans R. MATTHEWS and C. PRATT (dir.), *Human Rights in Canadian Foreign Policy*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's Press, 1989, pp. 173-174.

37. *Ibid.*, pp. 177-178.

38. Le seul autre exemple comparable est celui de la Chine. Suite au massacre de la place Tien-An-Men en juin 1989, le Canada et les autres pays du G-7 ont décidé de retarder l'étude des prêts de la Banque mondiale à ce pays. Depuis, ces sanctions ont été progressivement assouplies.

39. ACDI, *Environnement et développement. Politique de l'ACDI*, Publication de la Direction des affaires publiques, Ottawa, 1986.

Banque rendrait publiques les incidences environnementales de ses projets, ferait appel dans une plus large mesure à l'expertise des organisations non gouvernementales, établirait des directives pour ses opérations affectant les différents écosystèmes et étudierait de nouveaux mécanismes permettant de financer la conservation de l'environnement⁴⁰. Ces propositions canadiennes ont été réitérées lors de rencontres subséquentes de la Banque mondiale et du FMI. La volonté du Canada de donner plus d'importance à l'environnement a aussi amené le gouvernement à critiquer la lenteur de la mise en application des procédures permettant l'étude systématique de l'impact environnemental des projets financés par la Banque mondiale. Dans certains cas, de gros prêts auraient encore récemment été accordés sans qu'aucune étude d'impact environnemental n'ait été prévue. Les propositions et les préoccupations exprimées par le Canada semblent avoir retenu l'attention des autorités de la Banque mondiale. En tout cas, la mise en place d'une Direction générale de l'environnement indique que cette organisation est de plus en plus sensibilisée au défi majeur que constitue la protection des écosystèmes dans le Tiers Monde⁴¹.

Dans la foulée du plan d'action présenté au Parlement en 1986, l'intégration de la femme dans le développement est devenue un autre enjeu central de la politique canadienne d'aide⁴². Même si cette priorité demeure peu développée au niveau multilatéral, l'ACDI s'est tout de même engagée à ce que les projets cofinancés avec d'autres bailleurs de fonds, dont les BMD, respectent ses propres objectifs relatifs à la participation des femmes⁴³. En outre, à la Banque mondiale, le gouvernement du Canada a favorisé la mise en place de programmes de financement destinés à des micro-entreprises dirigées par des femmes⁴⁴. Mais hormis ces quelques mesures concrètes, les initiatives canadiennes ont davantage été de l'ordre du discours; dans cette perspective, l'ACDI a beaucoup insisté sur son appui à l'élaboration, par diverses banques régionales, d'études et de documents d'orientation concernant l'intégration des femmes au développement⁴⁵. Certains soulignent que les codes culturels propres aux sociétés en développement constituent un

40. Ministère des Finances, «Notes for Remarks by The Honourable Michael Wilson Minister of Finance and Governor for Canada at the Annual Meetings of the IMF and World Bank», Berlin, 27 septembre 1988, pp. 8-9.

41. Ce n'est qu'en 1987 qu'une direction de l'environnement fut créée et que des services environnementaux furent intégrés au sein des quatre bureaux régionaux de la Banque mondiale. Banque mondiale, *Annual Report 1988*, Washington, 1988, p. 43.

42. ACDI, *Les femmes dans le développement. Plan d'action de l'ACDI*, Publication de la Direction des affaires publiques, Ottawa, 1986.

43. *Ibid.*, p. 7.

44. ACDI, *Enterprise Development Issues Paper*, Publication de la Direction des services professionnels, Ottawa, 1988, p. 26.

45. Voir par exemple ACDI, *Rapport annuel 1987-1988*, Ottawa, Approvisionnement et services, pp. 66-67.

obstacle à l'amélioration de la condition des femmes dans le Tiers Monde. Cette observation est certainement fondée, mais elle ne permet pas d'expliquer pleinement pourquoi l'intégration des femmes dans le développement est une priorité beaucoup plus marquante dans la politique bilatérale du Canada que dans sa politique auprès des BMD.

En somme, les BMD permettent au Canada de promouvoir un certain nombre d'intérêts développementaux. Ceux-ci s'accordent à une vision dominante des choses d'après laquelle le développement est un processus économique où les variables d'ordre politique, social, institutionnel et culturel – bien que présentes – sont loin d'être les plus importantes. Certaines positions canadiennes, par exemple relativement à l'environnement et à l'intégration des femmes dans le développement, ont certainement un caractère avant-gardiste. Cependant, la politique canadienne au sein des BMD encourage d'abord et avant tout la diffusion d'un modèle de développement où la maximisation du taux de croissance, la libéralisation des marchés et le renforcement de l'intégration internationale s'imposent comme étant les objectifs prioritaires.

IV – Des objectifs d'ordre économique

Les BMD répondent finalement à certains intérêts économiques dans la mesure où elles contribuent à augmenter les exportations canadiennes de biens et services vers les pays en développement. Les contrats attribués dans le cadre des prêts octroyés par les BMD aux pays du Tiers Monde atteignent environ \$30 milliards par année⁴⁶. Il s'agit là d'un énorme marché qui donne lieu à une vive compétition entre fournisseurs. En tant que puissance moyenne dotée d'une économie ouverte, le Canada y voit un levier pour remédier à la traditionnelle faiblesse de son commerce avec les pays en développement. Au fil des ans, la maximisation des retombées économiques des BMD au Canada est ainsi devenue une préoccupation majeure pour les décideurs gouvernementaux⁴⁷.

L'intérêt du Canada pour le marché offert par les BMD se traduit par diverses initiatives prises en vue de promouvoir la vente de produits nationaux. L'action gouvernementale s'efforce aussi bien de rejoindre les délégués commerciaux en poste à l'étranger que les entrepreneurs eux-mêmes. D'abord, le gouvernement cherche à sensibiliser davantage les délégués commerciaux quant aux débouchés offerts par les BMD. Ces fonctionnaires participent donc régulièrement à des séminaires

46. ACDI, *Les affaires et le développement. Guide de l'ACDI à l'intention des gens d'affaires*, Ottawa, p. 23.

47. Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur, *Qui doit en profiter? Rapport sur les politiques et programmes du Canada en matière d'aide publique au développement*, p. 69.

d'information organisés par les banques. Le ministère des Affaires extérieures tient aussi occasionnellement des rencontres qui regroupent les délégués d'une même région. La diplomatie canadienne est ainsi amenée à jouer un rôle de premier plan dans la circulation de l'information entre les BMD et les entreprises canadiennes. Par ailleurs, l'ACDI a mis sur pied un «Mécanisme canadien de préparation de projets» à l'intérieur de son Programme de coopération industrielle⁴⁸. Ce mécanisme vise à aider financièrement les entreprises qui désirent réaliser des études de pré faisabilité dans le cadre de projets financés par les BMD. À ce titre, les subventions de l'ACDI peuvent atteindre un maximum de \$350 000. Le gouvernement fédéral organise aussi régulièrement des séminaires dans le but de familiariser la communauté des affaires avec les procédures de contrat des BMD. Des rencontres annuelles réunissent des représentants de l'Association canadienne d'exportation et de l'ACDI. Dans la même perspective, en 1985, le gouvernement a ouvert à Washington un bureau de liaison pour aider les entreprises canadiennes à obtenir davantage de contrats auprès de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine⁴⁹. Même s'il est impossible de préciser avec exactitude l'impact de toutes ces mesures en termes de *spin-offs* commerciaux, on peut cependant penser qu'elles ont procuré un indéniable support logistique et financier aux entreprises en vue de les aider à mieux faire face à la concurrence internationale.

Pour saisir l'ampleur des bénéfices commerciaux obtenus par les firmes canadiennes grâce aux BMD, il convient de comparer le montant des achats de biens et services canadiens effectués par ces institutions avec le montant des paiements qu'y verse le Canada. Cette dernière variable se distingue du montant des contributions enregistrées au titre de l'APD — lesquelles ne correspondent qu'à une promesse de paiement faite lors de la reconstitution des ressources des diverses institutions. Même si elles sont reconstituées chaque trois ou quatre ans, rappelons que les ressources des Fonds de développement sont en fait versées par les pays donateurs sur une période beaucoup plus longue, en fonction de la durée d'exécution des projets financés. Tenant compte de cette procédure comptable, on sait que les paiements faits par le Canada aux BMD ont été, jusqu'à la fin des années 1970, nettement supérieurs aux dépenses effectuées par ces organisations auprès d'entreprises canadiennes. Malgré d'importantes fluctuations d'une année sur l'autre, cette situation semble en voie de changer (tableau 4). Ainsi, entre 1985 et 1989, le ratio des dépenses effectuées par les BMD au Canada par rapport aux paiements versés par le gouvernement canadien aux BMD était égal à 0,95. En d'autres termes, au cours de cette période, le Canada a obtenu des contrats de biens et services à peu près équivalents en valeur aux sommes qu'il a versées aux BMD.

48. ACDI, *Les affaires et le développement. Programme de coopération industrielle. Mécanisme canadien de préparation de projets*, Ottawa, 1987.

49. Secrétariat d'État aux Affaires extérieures, «L'OLIF: le lien avec les banques internationales de développement», *CanadExport*, 15 février 1990, p. 12.

Tableau IV
Comparaison des dépenses effectuées par les BMD au Canada
et des versements du Canada aux BMD
(1979-1989; en \$ millions us)*

	Dépenses des BMD au Canada (1)	Versements du Canada aux BMD (2)	Ratio 1/2
1979	43,6	102,2	0,43
1980	89,9	54,9	1,64
1981	120,3	120,3	1,00
1982	107,6	97,4	1,10
1983	133,6	179,2	0,75
1984	162,3	229,1	0,71
1985	176,0	253,6	0,69
1986	204,5	199,8	1,02
1987	296,6	185,4	1,60
1988	281,0	330,1	0,85
1989	277,1	325,9	0,85
1985-89	1235,2	1294,8	0,95

* À l'exclusion de la Banque de développement des Caraïbes.

Source: ACDI, *Statistical Data Bank on the Canadian Procurement at the Multilateral Development Banks 1978-1989*, Ottawa, 1991, tableau 4.

Il faut préciser que la performance canadienne varie beaucoup d'une banque à l'autre. Pour la période 1985-1989, le ratio du Canada s'établissait à 1,21 à la Banque mondiale, 0,96 à la Banque interaméricaine, 0,26 à la Banque asiatique et 0,41 à la Banque africaine⁵⁰. Il est de toute évidence plus facile et plus rentable pour les firmes canadiennes d'établir des liens d'affaires avec les deux premières institutions. D'une part, elles ont leur siège social à Washington, ce qui entraîne des coûts de déplacement moins élevés. D'autre part, la valeur globale de leurs prêts est nettement plus élevée que celle des autres banques. Mais au-delà de différences significatives selon les institutions, on doit ici retenir que les bénéfices globaux qu'en retirent les exportateurs du Canada contribuent sans nul doute à renforcer l'engagement du pays auprès des BMD.

Il est vrai qu'en comparaison avec les autres grands pays industriels, la performance canadienne est à la traîne. Le Canada se classe au dernier rang des pays du G-7 en ce qui concerne les contrats obtenus auprès des BMD⁵¹. C'est là une situation contre laquelle protestent continuellement les entreprises et le gouvernement canadiens. De multiples raisons expliquent pourquoi le Canada fait moins bonne figure que ses concurrents au chapitre des retombées économiques

50. ACDI, *Statistical Data Bank on the Canadian Procurement at the Multilateral Development Banks 1978-1989*, Ottawa, 1991, tableau 4.

51. *Ibid.*, tableau 6.

résultant de sa participation aux BMD⁵². Certaines analyses ont mis en relief le fait que les entreprises canadiennes manquent d'information et de motivation pour s'engager dans des créneaux qui répondent aux besoins spécifiques du Tiers Monde. Par ailleurs, vu la faible tradition nationale en matière de sous-traitance et de formation de consortia, il arrive souvent que les entreprises canadiennes se trouvent dans l'incapacité de fournir l'ensemble des produits en demande dans les appels d'offre des BMD. Une autre raison déterminante vient du très petit nombre d'entreprises qui soumissionnent lors de contrats accordés par les BMD. Entre 1985 et 1988, les entreprises canadiennes n'ont présenté des soumissions que pour 2,9 % des contrats attribués par la Banque mondiale⁵³. Ce phénomène pourrait s'expliquer par le comportement des filiales canadiennes d'entreprises multinationales. Celles-ci concentrent vraisemblablement leurs efforts sur les projets d'aide bilatérale du Canada et laissent à la compagnie-mère le marché international.

Si les entreprises canadiennes sont peu nombreuses à soumissionner, leur taux de succès est néanmoins excellent. En 1987 et 1988, elles ont obtenu entre 35 % et 40 % des contrats pour lesquels elles avaient présenté une soumission⁵⁴. Ce fort pourcentage de réussite combiné au faible nombre de soumissions laisse penser que les entreprises canadiennes s'auto-disqualifient elles-mêmes lorsqu'elles évaluent ne pouvoir se mesurer à la concurrence internationale. L'attitude des entrepreneurs canadiens à l'égard des BMD est finalement indissociable du contexte d'ensemble des relations économiques entre le Canada et le Tiers Monde. À cause de sa géographie et de son histoire, notamment son absence de passé colonial, le Canada souffre de son statut de *late comer* sur les marchés des pays en développement. En outre, la proximité du marché américain et sa relative facilité d'accès pour les firmes canadiennes constituent un obstacle à une diversification des flux commerciaux⁵⁵.

En dépit de ses handicaps géographiques, historiques, économiques et culturels, le Canada est tout de même parvenu à tirer parti des contrats octroyés par les BMD pour développer ses exportations vers le Tiers Monde. Compte tenu de l'internationalisation sans cesse croissante des marchés, les BMD constituent des leviers stratégiques pour la promotion des intérêts commerciaux du pays. Le succès relatif des

52. Voir Jane CHUDY, «Why Canadian Business Is not Getting More World Bank Contracts», *Development Directions*, Août/Septembre 1978, pp. 23-24; ACDI, «CEA Sponsored Private Sector Consultations with CIDA», Document de la Direction des institutions financières internationales, Ottawa, 1986.

53. ACDI, *Statistical Data Bank on the Canadian Procurement at the Multilateral Development Banks 1978-1989*, tableaux 1 et 2.

54. *Ibid.*, tableau 1.

55. Syed Sajjadur RAHMAN et Michael W. GRANT, *Les échanges du Canada avec les pays en développement. Tisser aujourd'hui les liens commerciaux de demain*, Ottawa, Publication du Conference Board du Canada, 1987, p. 14.

entreprises canadiennes reste cependant fragile à cause de la concurrence internationale toujours plus forte. En particulier, la montée des nouveaux pays industrialisés et la politique des BMD de favoriser les entreprises du Tiers Monde obligeront sans doute les firmes canadiennes à trouver des partenaires locaux si elles tiennent à renforcer leur pénétration de ces marchés.

Conclusion

Les BMD jouent un rôle clé dans la mise en œuvre de la politique canadienne d'aide car elles permettent de répondre à de nombreux objectifs d'ordre politique, développemental et économique. D'abord, son membership actif et le volume relativement élevé de ses contributions témoignent de ce que le Canada voit les BMD comme des forums diplomatiques qui contribuent à accroître son rayonnement international. Puis, le gouvernement considère les BMD comme des instruments efficaces pour promouvoir le modèle de développement dont il souhaiterait voir la diffusion la plus large possible dans le Tiers Monde. Enfin, compte tenu de la faiblesse chronique des échanges entre le Canada et les pays en développement, les BMD répondent aussi à certains intérêts d'ordre économique dans la mesure où elles permettent aux entreprises du pays d'augmenter leurs exportations de biens et services vers le Tiers Monde.

Il convient certes de noter que l'importance qu'accorde le Canada aux BMD a diminué au cours de la période récente. Cela est avant tout une conséquence de la baisse relative de l'ensemble de l'aide multilatérale canadienne. Rappelons que celle-ci est tombée de 40 % à 31 % du budget total de l'assistance extérieure entre 1985-86 et 1989-90. En clair, les BMD ont subi le contrecoup de l'effritement de l'appui du Canada aux organismes d'aide internationaux. Cela dit, l'évolution de la politique canadienne est le reflet d'un mouvement plus large en vertu duquel l'ensemble des pays donneurs ont diminué leur aide multilatérale de 32 % en 1978 à 24 % en 1988⁵⁶. En fin de compte, si le support du Canada à l'égard du multilatéralisme a fléchi au cours des dernières années, il demeure relativement élevé en comparaison avec la situation dans les autres pays développés.

D'un point de vue théorique, la démonstration présentée ici illustre comment la participation canadienne aux BMD peut être comprise à partir d'un modèle explicatif fondé sur l'interaction de facteurs politiques, développementaux et économiques. Elle suggère que le même modèle pourrait contribuer à approfondir l'analyse d'autres aspects de

56. PROTHEROE, *Canada and Multilateral Aid*, p. 6 et OCDE, *Coopération pour le développement. Rapport 1990*, p. 217.

la politique canadienne d'aide. La fécondité de notre cadre d'interprétation vient de ce qu'il saisit l'aide au développement comme un phénomène complexe qui est le produit d'un large éventail de déterminants sociaux. En parvenant mieux que d'autres à reconstruire la nature globale de la coopération internationale, cette perspective fournit sans doute une image plus juste de ce qu'est la réalité.